

Мирослава Григорівна ОЛІЄВСЬКА

кандидат економічних наук,
доцент,
докторант,
Науково-дослідний фінансовий інститут Академії фінансового управління

**РОЗВИТОК ПРОЦЕСІВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В ОРГАНІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМУ
ФІНАНСУВАННЯ ОСВІТИ В УКРАЇНІ ТА В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ**

Олієвська, М. Г. Розвиток процесів децентралізації в організації механізму фінансування освіти в Україні та в зарубіжних країнах [Текст] / Мирослава Григорівна Олієвська // Економічний аналіз: зб. наук. праць / Тернопільський національний економічний університет; редкол.: О. В. Ярошук (голов. ред.) та ін. – Тернопіль: Видавничо-поліграфічний центр Тернопільського національного економічного університету «Економічна думка», 2018. – Том 28. – № 1. – С. 148-153. – ISSN 1993-0259.

Анотація

Вступ. Відтворення людського капіталу та фінансування освіти є стратегічним фактором сталого розвитку регіонів, вагомим елементом зміцнення конкурентоспроможності суб'єктів господарювання, передумовою підвищення рівня життя населення.

Метою роботи є визначити напрями регіональної політики України з розвитку людського капіталу та фінансування освіти на основі опрацювання досвіду зарубіжних країн.

Результати. Визначено основні тенденції фінансування освіти в Україні. Систематизовано досвід зарубіжних країн щодо децентралізації управління соціальною сферою. На основі проведеного дослідження запропоновано напрями регіональної політики щодо фінансування освіти в Україні залежно від бюджетного потенціалу.

Ключові слова: децентралізація; фінансування освіти; відтворення людського капіталу; суб'єкти фінансування освіти; місцеві бюджети.

Myroslava Hryhorivna OLIEVSKA

PhD in Economics,
Associate Professor,
Doctoral Student,
Financial Institute of Academy of Financial Management

**DEVELOPMENT OF DECENTRALIZATION PROCESSES IN THE ORGANIZATION OF THE
EDUCATION FINANCING MECHANISM IN UKRAINE AND IN FOREIGN COUNTRIES**

Abstract

Introduction. Reconstitution of human capital and education and science financing is a strategic factor in sustainable development of region, a significant element in strengthening the competitiveness of our enterprises, a prerequisite for rising incomes and improving living standards of the population.

Purpose. The article aims is to determine the directions of the regional policy of Ukraine for the development of human capital and education financing on the basis of foreign countries experience in the conditions of the development of decentralization processes.

Results. The main tendencies of education financing in Ukraine have been investigated. The experience of foreign countries development of decentralization processes in the organization of the financing of education has been systematized. On the basis of the conducted research, we have proposed directions of the region policy in the field of education financing of in Ukraine depending on the budget capacity.

Keywords: decentralization; financing of education; reconstitution of human capital; subjects of education financing; local budgets.

JEL classification: F01, R19, R58

Вступ

Відтворення людського капіталу залежить від забезпечення демократизації, підвищення фундаментальності, використання найновіших технологій навчання, інтеграції різних форм і систем навчання в освіті. У зарубіжних країнах завдяки таким рисам національні системи освіти стали конкурентоспроможними на ринку світових освітніх послуг, як наслідок, відбувається поглиблення міжнародного співробітництва; в сучасних умовах господарювання освіта є основою сталого розвитку суспільства.

В Україні поліпшення якості освіти для усіх категорій населення є передумовою забезпечення доступу до отримання потрібних знань та реалізації одержуваного досвіду [6]. Проте розбудова системи освіти тісно пов'язана із реформуванням її економічних засад, котре передбачає створення прозорих фінансових механізмів цільового накопичення та адресного використання коштів.

Вагомий внесок у дослідження і розв'язання наукової проблеми фінансування освіти здійснили відомі науковці: Буряченко А. Є. [1], Єфименко Т. І., Запатріна І. [3], Кириленко О. П., котрі розкрили такі питання, як сутність та значення фінансування освіти та професійної підготовки; децентралізація бюджетної системи; вдосконалення міжбюджетних відносин тощо. Незважаючи на активне вивчення зарубіжними та українськими вченими фінансування освіти та глибинність пізнання, варто зазначити, що досі суперечливими та невирішеними залишаються питання оптимізації державних видатків на фінансування освіти; збільшення фінансування освіти з використанням місцевих фінансів; проблеми залучення ресурсів суб'єктів господарювання та домогосподарств для фінансування освіти.

Мета статті

Метою статті є визначити напрями регіональної політики України з розвитку людського капіталу та фінансування освіти на основі опрацювання досвіду зарубіжних країн.

Виклад основного матеріалу дослідження

Сьогодні основними джерелами фінансування освіти в Україні та в зарубіжних країнах є кошти державного та місцевих бюджетів; кошти юридичних і фізичних осіб, громадських організацій та фондів, у тому числі благодійні внески і пожертвування; кошти від надання навчальними закладами додаткових освітніх та інших послуг; гранти; кредити на розвиток навчальних закладів усіх рівнів та здобуття освіти; кошти від здійснення навчальними закладами економічної діяльності, регламентованої державою.

У 2012-2016 рр. Україна витратила 6-8 % валового внутрішнього продукту на освіту (державні та приватні витрати разом з урахуванням офіційних та неофіційних прямих платежів населення).

Таблиця 1. Рівень фінансування освіти в Україні у 2012-2016 рр.*

Показники	2012 рік	2013 рік	2014 рік	2015 рік	2016 рік
Загальна чисельність населення (млн осіб)	45,6	45,4	42,9	42,8	42,6
Валовий внутрішній продукт у фактичних цінах (ВВП), млрд грн	1459,1	1522,7	1586,9	1988,5	2383,2
Загальні витрати на освіту, млрд грн	111,2	116,0	109,5	127,1	140,0
Середні витрати на одного учня/студента, грн	13512,8	14310,0	15547,6	18238,8	19993,8
Загальні витрати на освіту як % від ВВП	7,6	7,6	6,9	6,4	5,9
Державні витрати на освіту як % від ВВП	6,4	6,4	5,9	5,3	5,0
Розподіл загальних витрат за фінансуючими організаціями, %:					
Державні	84,6	84,3	85,1	83,5	85,4
Приватні компанії	0,7	0,8	0,8	0,7	0,7
Домогосподарства	14,7	14,9	14,1	15,8	13,9
Донори та інше	-	-	-	-	-

*Складено автором за даними [5].

Таким чином, загальні витрати на освіту за п'ять років збільшилися на 26 % і у 2016 році становили 140 млрд грн; основними джерелами фінансування освіти в Україні були і є нині центральні та регіональні/місцеві урядові установи (85,4 % у 2016 році) та приватний (недержавний) сектор, представлений домогосподарствами (14,6 %) [5].

Частка витрат державного сектору на освіту становила 5,0 % ВВП і відповідає рівню країн Європейського Союзу, а основним адміністратором центрального бюджету, який контролює 79,6 %

центрального фінансування (22,2 % всіх витрат державного сектору) є Міністерство освіти і науки. Решта коштів розподіляється Міністерством охорони здоров'я (9,8 %), Міністерством внутрішніх справ (4,5 %), Міністерством культури (2,3 %) та іншими фінансовими посередниками з числа органів державного управління (3,8 % коштів Державного бюджету).

Фінансування освіти за рахунок надходжень до Державного бюджету є ефективним за умов, коли кошти, призначені державою на фінансування освіти, виділялися в достатніх обсягах і на стабільній, об'єктивній основі.

Вагому роль у розподілі коштів, спрямованих у систему освіти відіграють регіональні та місцеві органи управління, котрі здійснювали пряме фінансування освіти за рахунок коштів місцевих бюджетів (в 2,6 раза перевищували кошти з Державного бюджету). Місцеві урядові структури розподіляли у 2016 році 72,1 % всіх державних фондів і 61,6 % загальних витрат на освіту.

Найбільшими споживачами фінансових ресурсів є дошкільна (15 %), початкова (17 %) та вища освіта (36 %); для забезпечення підготовки аспірантів та докторантів було спожито лише 1,6 % від загальних витрат на систему.

Щодо джерел фінансування, то постачальниками, які надавали послуги з отримання освітніх рівнів дошкільної та початкової освіти, здебільшого споживалися кошти, що надходили з державного сектору (88-96 %). Навчальні заклади, що здійснюють підготовку за освітніми рівнями вищої освіти і докторантури, споживали кошти державного (70 %) та недержавного секторів (30 %). Причому навчальні заклади, що забезпечували підготовку рівня вищої освіти, на 28 % фінансувалися за рахунок коштів домогосподарств, що свідчить про вплив ринкових відносин; більшість студентів було зараховано для навчання на контрактній основі, а частина коштів недержавного сектору на рівні домогосподарств (72,9 %) витрачається саме для забезпечення фінансування вищої освіти.

Із загальних витрат на освіту 74,9 % (104,9 млрд грн) було витрачено на основні послуги у сфері освіти, 18,5 % – на другорядну діяльність у межах закладів освіти, 6,6 % – на другорядну діяльність, що пов'язана з навчанням (адміністративні послуги/комунальні, фінансові, відрядження, будівництво та ремонт (капітальні витрати); послуги харчування; фінансові послуги/трансферти населенню, стипендії, субсидії, поточні трансферти, капітальні трансферти; інвентар та обмундирування; підручники та канцелярські товари; інша діяльність у сфері освіти); при цьому:

- державним сектором фінансуються медичні і транспортні послуги, фінансові послуги у вигляді трансфертів населенню;
- домогосподарства здійснюють основні витрати на харчування; придбання інвентарю та обмундирування, підручників та канцелярських товарів;
- приватні фірми та корпорації здійснюють за рахунок коштів роботодавців фінансування тільки основних послуг у сфері освіти.

Середні витрати на навчання одного учня/студента в Україні у 2016 році були на рівні 20 % середніх витрат на учня/студента у державах-членах Європейського Союзу і склали 19994 грн, з них 17070 грн (8 %) – кошти державного сектору, 2924 грн (15 %) – кошти недержавного сектору; це свідчить, що державний сектор оплачує більшість витрат на освіту. Основні послуги у сфері освіти у розрахунку на одного учня/студента коштують 14977 грн, другорядні – 3695 грн, з яких витрати на харчування становлять в середньому 1264 грн, або 34 % від витрат на другорядну діяльність [5]. Як показали дослідження:

1. Фінансування закладів дошкільної освіти здійснюється коштом державного і місцевих бюджетів, коштами підприємств та внесками батьків; при цьому обсяг платних послуг по утриманню дітей у дошкільних закладах склав 851 млн грн, у середньому 654 грн на одну дитину.
2. Фінансування середньої освіти в Україні здійснюється здебільшого за рахунок коштів місцевих бюджетів (95 % від загальних витрат на відповідний рівень освіти), які виділяються із Державного бюджету відповідно до нормативів на одного учня, встановлених для певної території; при цьому 12 % поточних витрат державного сектору на загальноосвітні навчальні заклади складають комунальні платежі і 75 % зазначених поточних витрат – заробітна плата вчителям. У 2016 році обсяг платних послуг по утриманню дітей у школах склав 2769,7 млн грн, що в середньому становило 729 грн на одну дитину.
3. Діяльність закладів професійно-технічної освіти здебільшого фінансується з Державного бюджету (державний сектор) – 88 % від загальних витрат. Причому комунальні платежі складають 13 % поточних витрат державного сектору на професійно-технічну освіту, а заробітна плата 57 %. Плата домогосподарств у 2016 році складала 10 % загальної вартості професійно-технічної освіти, у середньому 2418 грн на одного учня; роботодавці покривали лише 3 % загальної вартості професійно-технічної освіти або 642 грн у середньому на одного учня/слухача.

-
4. У вищій школі значні обсяги залучаються з позабюджетних коштів – часткова плата за навчання, загальні суми такої плати складають 14736,9 млн грн, або до 29 % усіх видатків на вищу освіту (9287 грн на одного студента).

Частка витрат державного сектора на освіту в Україні становила 5,0 % ВВП, що відповідає рівню країн Європейського Союзу. Це свідчить, що кошти, які спрямовані на фінансування освіти відповідають економічному розвитку країни. Проте вища школа в Україні є досить залежна від приватного фінансування вищої освіти (приблизно 80-96 % складають витрати недержавного сектору на навчання у вищих навчальних закладах, аспірантурі та в докторантурі).

Вищезазначені тенденції фінансування освіти та їх оцінка дає підстави говорити про недоліки фінансування освіти в Україні, зокрема:

- ресурси, які мобілізуються для фінансування освіти, є дефіцитними та обмеженими;
- якість та ефективність фінансування освітніх послуг є незадовільними у зв'язку із нерегулярним надходженням бюджетних коштів і непрозорістю їхнього розподілу на обласному і місцевому рівнях;
- домогосподарства оплачують освітні послуги і фінансують освіту як платники податків.
- довіра домогосподарств до державної системи освіти поступово знижується, тому що немає належного контролю за цільовим використанням бюджету.

Відтак система централізованого фінансування має доповнюватися громадським контролем за використанням ресурсів та якістю надання послуг на місцевому рівні.

У зарубіжних країнах механізми фінансування людського капіталу в регіонах залежать від моделей фінансових відносин, а децентралізація є найефективнішим засобом надання суспільних послуг. Фіскальна децентралізація охоплює такі сфери діяльності, як: організація системи державного управління; вдосконалення механізмів фіскальних трансфертів; перегляд структури доходів центральних та місцевих бюджетів; упорядкування видаткових повноважень; зміна ролі та місця органів управління в економіці [4].

В Україні одним із надскладних завдань для об'єднаних територіальних громад у ході цього процесу є створення функції управління освітою. До об'єднання громад управлінням освітою в селах і селищах займалися відділи освіти районних державних адміністрацій, які є елементами вертикалі державної виконавчої влади. Функції виконавчих органів сільських та селищних рад у сфері освіти були мінімальними та полягали в реалізації другорядних завдань для забезпечення шкіл (як, наприклад, організація підвозу учнів). На відміну від райдержадміністрацій, органи місцевого самоврядування об'єднаних громад є автономними та мають всі повноваження, у тому числі у сфері управління освітою. Але серйозним викликом є їхня інституційна слабкість. Органам місцевого самоврядування практично усіх об'єднаних громад разом з отриманням бюджетних преференцій та управлінських повноважень необхідно буде взяти на себе складне завдання та відповідальність за створення ефективного управління системою освіти у своїх громадах.

Єдиних правил щодо частки місцевих бюджетів, що їх міста або райони зобов'язані виділяти на освіту з власних доходів, не існує. Для фінансування освіти органи місцевого самоврядування можуть скорочувати свої комунальні послуги, згортати інвестиційні програми, робити запозичення, мотивувати суб'єктів господарювання та домогосподарства брати активну участь у фінансуванні відтворення людського капіталу. Перешкодами розвитку фінансування освіти за рахунок місцевих фінансів є різні умови та неоднакові можливості такого фінансування. Як наслідок, вигоди є неоднаковими.

Для оцінювання потенціалу регіонів України фінансувати освіту варто використовувати показники доходів місцевих бюджетів (бюджетний потенціал), а вигоди – вимірювати рівнем заробітної плати (таблиця 2).

На основі оцінки бюджетного потенціалу та рівня заробітної плати, усі регіони України можна згрупувати у чотири групи (таблиця 3).

Такий розподіл регіонів дозволяє оцінити вигоди від використання людського капіталу та ефективність використання фінансових ресурсів місцевих бюджетів, спрямованих на його відтворення, і на цій основі запропонувати наступні інноваційні напрями фінансування відтворення людського капіталу та освіти.

Регіонам з низьким рівнем бюджетного потенціалу та заробітною платою, нижчою за середній показник по Україні, варто створити регіональні фонди фінансування відтворення людського капіталу, запровадити партисипативне фінансування освіти, використовувати стабілізаційні дотації місцевим бюджетам на видатки профтехосвіти.

Регіонам з низьким рівнем бюджетного потенціалу та заробітною платою, вищою за середній показник по Україні (Миколаївська обл.), слід залучати ресурси суб'єктів господарювання та домогосподарств, розвивати сільські території, залучати зовнішні фінансові ресурси, використовувати публічно-приватне партнерство.

Таблиця 2. Оцінка бюджетного потенціалу регіонів*

Регіони	Доходи бюджетів, млрд грн		Середня заробітна плата, грн
	враховуючи міжбюджетні трансферти	без міжбюджетних трансфертів	
Вінницька	14,3	5,7	4189
Волинська	9,5	3,1	4047
Дніпропетровська	32,5	17,9	5075
Донецька	18	8,8	5989
Житомирська	11,2	4	4000
Закарпатська	10,1	3,1	4298
Запорізька	16,7	8,7	5080
Івано-Франківська	12,3	3,7	4202
Київська	17,4	9,2	5229
Кіровоградська	8,8	3,6	3974
Луганська	6,4	2,5	4637
Львівська	23,3	10	4559
Миколаївська	9,9	4,3	4887
Одеська	20,8	10,8	4809
Полтавська	14,7	6,9	4621
Рівненська	10,4	3,1	4364
Сумська	10,4	4	4131
Тернопільська	9,3	2,6	3695
Харківська	22,9	11,3	4448
Херсонська	8,6	3,3	4046
Хмельницька	11,5	4,2	4043
Черкаська	11,5	4,7	4148
Чернівецька	7,6	2,5	3828
Чернігівська	9,1	3,7	4002
м. Київ	38,7	29,3	8648
Україна, всього	365,9	171	-
Середній рівень доходів	14,636	6,84	5183

*Складено автором за даними [5].

Таблиця 3. Розподіл регіонів за рівнем бюджетного потенціалу та рівнем вигод від використання людського капіталу*

Вигоди від використання людського капіталу	Низький рівень бюджетного потенціалу – значні вигоди від використання людського капіталу	Високий рівень бюджетного потенціалу – значні вигоди від використання людського капіталу
	Миколаївська область	м. Київ; Київська; Дніпропетровська; Запорізька області.
	Низький рівень бюджетного потенціалу – незначні вигоди від використання людського капіталу	Високий рівень бюджетного потенціалу – незначні вигоди від використання людського капіталу
	Рівненська; Волинська; Івано-Франківська; Житомирська; Закарпатська; Кіровоградська; Луганська; Донецька; Тернопільська; Сумська; Херсонська; Черкаська; Чернігівська; Чернівецька, Хмельницька; Херсонська області	Львівська; Одеська; Харківська; Полтавська; Вінницька області
Рівень бюджетного потенціалу регіону		

*Складено автором.

Регіонам з високим рівнем бюджетного потенціалу та заробітною платою, нижчою за середній показник по Україні, треба розвивати освітню інфраструктуру, впроваджувати грантове фінансування освіти та науки; контролювати програми професійного навчання суб'єктів господарювання; забезпечувати підтримку дітей з особливими освітніми потребами; посилювати середню та профільну освіту; створювати опорні школи та забезпечувати доступ дітей з сільської місцевості до якісної освіти тощо.

Регіонам з високим рівнем бюджетного потенціалу та заробітною платою, вищою за середній показник по Україні, рекомендовано дотримуватися розроблених стратегій фінансування освіти; формувати квазіринки освітніх послуг.

Висновки та перспективи подальших розвідок

Покращення якості надання освітніх послуг залежить від фінансування освіти, підвищення престижу професії вчителя, забезпечення потреб суспільства і економіки у висококваліфікованих кадрах. Ці та інші повноваження у галузі освіти органи місцевої влади отримали в результаті децентралізації. Проте усі регіони України мають неоднаковий бюджетний потенціал та по-різному використовують людський капітал для отримання економічних та неекономічних вигод. Ми вважаємо, що заходи щодо покращення фінансування відтворення людського капіталу та освіти необхідно розробляти з урахуванням особливостей кожного регіону при умові збереження контролю держави за механізмами забезпечення обсягів фінансування освіти, які поступово повинні збільшуватися як за рахунок бюджетного фінансування (трансферти місцевим бюджетам), так і за рахунок залучення додаткових джерел фінансування (ресурси суб'єктів господарювання та домогосподарств) з метою досягнення показників європейських держав.

Список літератури

1. Буряченко, А. Є. Фінансовий потенціал соціально-економічного розвитку: регіональний вимір: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора ек. наук: спец. 08.00.08 / Буряченко А. Є. – Київ, 2015. – 34 с.
2. Децентралізація влади. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/faq>.
3. Запатріна, І. Публічно-приватне партнерство в Україні: перспективи застосування для реалізації інфраструктурних проєктів і надання публічних послуг. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eip.org.ua/docs/EP_10_4_62.pdf.
4. Олієвська, М. Г. Фінансування людського капіталу в регіонах України: монографія / Мирослава Григорівна Олієвська. – К.: НДФІ, 2017. – 286 с.
5. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>.
6. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [Електронний ресурс] // Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. – 2015. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

References

1. Buriachenko, A. (2015). *Finansovyy potentsial sotsial'no-ekonomichnoho rozvytku: rehional'nyj vymir*, Kyiv, 34 p. (in Ukr.).
2. *The official site of Detsentralizatsiia vlady*. Retrieved from: <http://decentralization.gov.ua> (Accessed 18 March 2018).
3. Zapatrina, I. *Publichno-pryvatne partnerstvo v Ukraini: perspektyvy zastosuvannya dlia realizatsii infrastruktturnykh proektiv i nadannia publichnykh posluh*. Retrieved from: http://eip.org.ua/docs/EP_10_4_62.pdf, (Accessed 14 September 2017).
4. Oliievs'ka M., (2017). *Finansuvannia liuds'koho kapitalu v rehionakh Ukrainy*, Kyiv, 286 p.
5. *The official site of Ministerstva finansiv Ukrainy*. Retrieved from: <http://www.minfin.gov.ua/> (Accessed 18 March 2018).
6. *Yedyna kompleksna stratehiia ta plan dij rozvytku sil's'koho hospodarstva ta sil's'kykh terytorij v Ukraini na 2015-2020 roky*. (2017). Retrieved from: <http://minagro.gov.ua> (Accessed 14 September 2017), (in Ukr.).

Стаття надійшла до редакції 22.03.2018 р.